



Hôtel de Ville

BP 667

59 033 Lille Cedex

Tél: 03 20 49 50 00 Poste 7011 / 06 61 17 94 90

Les critères d'utilité sociale dans les politiques publiques

Compte-rendu journée de travail

26 janvier 2011

Maison de la Bretagne, Paris

Comment et pourquoi une politique publique territoriale d'économie sociale et solidaire prend en compte les critères d'utilité sociale? Après un cadrage théorique apporté par Laurent FRAISSE, chercheur au CRIDA et membre du Labo de l'ESS, rappelant l'histoire de la notion d'utilité sociale et ses enjeux pour les politiques publiques territoriales, une vingtaine de participants représentant une dizaine de collectivités ont apporté leur contribution. Parmi les points communs: la large mobilisation d'acteurs de l'ESS (et au-delà) pour caractériser et identifier des critères de reconnaissance, ou des points de repères; l'importance de démarche de ce type pour faciliter une culture commune, entre acteurs et entre services d'une collectivité locale, et favoriser la transversalité, la difficulté de concilier la volonté d'être précis et concret dans les indicateurs proposés, et le volume des dossiers à traiter.

A noter la présence de 3 participants de Brest Métropole Océane en vidéoconférence. Cette journée s'inscrit dans le cadre d'un travail sur l'utilité sociale que le RTES va mener tout au long de l'année 2011.

Participant(e)s:

AMIC Chantal, chargée de mission Conseil Général Oise; ANDRIOT Patricia, Vice-présidente Région Champagne-Ardenne; BIANUCCI Pascal, chargé de mission Région PACA; BRIAND Michel, vice-président Brest Métropole Océane (*vidéoconférence*); BRIDE Lydie, directrice de l'ADRESS; CAILLER Tristan, chargé de mission Brest Métropole Océane (*vidéoconférence*); CARRE Hélène, chef de projet Région Haute Normandie; ELDIN Bérangère, L'Atelier; FEDERICI Anne-Laure, RTES; FRAISSE Laurent, CRIDA/Labo de l'ESS; GISLAIN Pierre, chargé de mission Agglomération de Niort; GORGET Prunelle, Avise/ site ESS en région; LE PRIOL Jacques, chargé de mission Région Aquitaine; LE TURDU Jean-Yves, Triangles; LODDO Patrice; LOGARIDIS Sandrine, chargée de mission Communauté Urbaine de Nantes; MERCIER Christine, chef de service Région de Bretagne; MIGNARD Philippe, chargé de mission Clichy la Garenne; MILLEREAUX Charlotte, RTES; PLANTARD Eric, Cigales, Garrigue; RATAUX Laurence, chargée de mission Amiens Métropole; RUIZ Julien, chargé de mission Brest Métropole Océane (*vidéoconférence*)

Anne-Laure FEDERICI: **Introduction de la journée**

Cette journée s'inscrit dans le cadre d'un travail que le RTES va mener tout au long de l'année 2011. Les objectifs de ce travail sont les suivants:

- Mettre en évidence, analyser et capitaliser des démarches pertinentes (aussi bien au niveau des outils que de la méthode) de co-construction d'indicateurs d'utilité sociale, et de leur intégration dans les politiques publiques comme outils de diagnostic, de suivi et d'évaluation.
- Favoriser les espaces de débats autour de l'utilité sociale et de son évaluation et de la mesure des richesses produites, notamment au sein des territoires.
- Favoriser la reconnaissance et la prise en compte de ces indicateurs d'utilité sociale par les collectivités locales, dans le cadre d'une politique de soutien à l'ESS, mais aussi dans les autres politiques de la collectivité, notamment les politiques de développement économique et de développement local.

Cette journée est la 1^{ère} étape de ce travail. Une 2^{ème} journée, animée par Hélène Combe, sera organisée le 13 avril et destinée plus spécifiquement aux élus des collectivités locales. Une journée d'échanges et de débats sera organisée en **septembre ou octobre 2011**, et construite avec les réseaux d'acteurs travaillant sur ces questions.

Laurent FRAISSE: **Les enjeux de l'utilité sociale pour les acteurs de l'ESS et les collectivités locales**

Les enjeux des trois parties

- I. Débat théorique autour de la notion d'utilité sociale et de sa définition
- II. Historique de la notion dans les politiques publiques et la législation.
- III. Enjeux pour les politiques publiques territoriales d'ESS

L'émergence de la notion d'utilité sociale, il y a une vingtaine d'années, est concomitante de l'affirmation du poids socio-économique de l'ESS, et du poids en particulier des associations. Il est important de repérer d'où vient la demande qui s'exprime dès lors que l'on parle de l'utilité sociale:

- des acteurs de l'ESS eux-mêmes, qui considèrent que les normes de gestion, les outils comptables, les critères de financement, les méthodes d'évaluation ne prennent pas suffisamment en compte leurs spécificités (en particulier la double finalité économique et sociale, l'hybridation des ressources, la distribution limitée des bénéficiaires...)
- des pouvoirs publics ou des partenaires financiers, et ce sur au moins trois registres. L'utilité sociale peut être mobilisée pour justifier des choix budgétaires vers tel ou tel secteur ou type d'acteurs économiques et sociaux. Elle peut aussi renvoyer à la recherche d'une plus grande efficacité de dépenses publiques. L'utilité sociale est enfin mobilisée comme élément de construction d'une politique publique d'ESS.
- des citoyens-consommateurs qui souhaitent avoir des repères (labellisation, certification) pour consommer des produits et services équitables, durables ou solidaires.

I. Retour sur quelques débats théoriques

Comme l'avait souligné Jean Gadrey¹, l'utilité sociale est une convention socio-économique non stabilisée. Il existe une pluralité de définitions, des controverses théoriques, des débats politiques. L'utilité sociale coexiste notamment avec des termes voisins et parfois concurrents (plus-values sociales, bénéfices collectifs, externalités positives...).

Les années 2000 – 2004, avec notamment le groupe de recherche de la DIES², ont permis de mieux baliser théoriquement la notion d'utilité sociale. Sur la base de ces réflexions, il est possible de l'appréhender à partir de 2 angles :

- un angle plutôt socio-politique, dans lequel l'utilité sociale est mise en parallèle avec l'intérêt général.³ En caricaturant un peu, le terme utilité sociale peut être interprété comme la recherche par la société civile d'une reconnaissance de sa contribution au bien commun dans un contexte français où l'intérêt général est historiquement considéré comme le monopole des élus et de l'Etat. L'utilité sociale serait un concurrent de l'intérêt général, symptomatique d'une mutation de l'action publique. De même que l'intérêt général n'est juridiquement pas précisément défini, d'aucuns estiment important de ne pas définir trop dans le détail le contenu de l'utilité sociale.
- un angle plutôt socio-économique, qui utilise des concepts issus du monde économique (utilité, plus-value, bénéfice,...) auxquels on ajoute des qualificatifs sociétaux (collectif, social, environnemental...). Le terme de valeur sociétale a été proposé il y a quelques années par des chercheurs (PEKEA). Il apparaît plus juste car le mot « valeur » permet de conjurer le risque de dérive « économiciste » du terme utilité (théorie utilitariste) en faisant place à des actions humaines en valeur, chères

1 Gadrey J, 2003, *L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire*, Rapport de synthèse pour la DIES et la MIRE.

2 Délégation Interministérielle à l'Economie Sociale.

3 Hély M. et al., *De l'intérêt général à l'utilité sociale*, L'Harmattan, 2006.

aux acteurs de l'économie sociale et solidaire, et non uniquement à des actions par intérêt. En outre, il renvoie à l'étymologie du terme évaluation comprise comme une délibération sur les valeurs (Patrick Viveret). Le mot « sociétal » lève les ambivalences du terme « social » dont l'acceptation classique sous-estime les enjeux et impacts écologiques. Pour autant, changer de concept apparaît aujourd'hui politiquement plus coûteux que d'avancer et de progresser avec celui d'utilité sociale, plus répandu et diffusé et ce malgré ses insuffisances théoriques précédemment soulignées.

Il est possible d'identifier 3 approches conceptuelles sur l'utilité sociale:

1. Une approche « économiste » qui utilise les outils de la micro ou de la macroéconomie pour tenter de définir et de mesurer l'utilité sociale. Le travail consiste généralement à donner un prix et à quantifier des effets et impacts non marchands et non monétaires. Deux arguments majeurs sont généralement mis en avant pour justifier cette approche :

- ce qui n'a pas de prix est mal pris en compte et peu reconnu par les décideurs politiques et économiques ;
- ce qui ne peut produire de chiffres ou de statistiques n'existe pas dans le débat public.

Cette approche pose pourtant des questions politiques et méthodologiques redoutables. Jusqu'où peut-on aller dans l'application de la méthode coût/avantage ? La quantification et la monétarisation de phénomènes, tels que les contributions bénévoles, ne risquent-elles pas de justifier, si elles sont intégrées dans l'évaluation publique, la mise en place de nouvelles conditionnalités et de rationalisation des financements publics des associations ?

2. Une approche « anti-utilitariste » critique de l'utilité sociale qui souligne plusieurs risques:

- évaluer uniquement l'ESS par rapport aux résultats produits sans considération ni pour les finalités de l'activité économique, ni pour ses modes de décision et de gestion spécifiques. Or, le droit de s'associer, d'entreprendre et produire autrement doit rester premier sans être conditionné à la démonstration de son utilité sociale.
- Faire passer à la trappe, au nom d'une utilité sociale avérée, l'innovation sociale dont les bénéfices sociaux ne peuvent être par définition mis en évidence qu'à posteriori. L'innovation ne peut être enfermée dans un cahier des charges et encore moins décrétée a priori d'en haut.
- Renforcer une tendance gestionnaire de la chose publique (incarnée par la diffusion des méthodes du « new public management ») où l'utilité sociale ne serait qu'un avatar de la généralisation des procédures d'évaluation et de « reporting », dans laquelle la gouvernance par les indicateurs prend le pas sur le gouvernement des hommes.⁴

3. Une position médiane, qui considère que le droit à l'initiative est bien premier, mais que si des financements publics ou privés sont récurrents, il est normal de rendre des comptes. La question est de savoir comment ? D'où souvent un déplacement du débat sur les modalités de l'évaluation. Les chercheurs ont souvent tendance à refuser de donner une définition

⁴ En suivant les réflexions d'Alain Supiot dans son dernier ouvrage : *L'Esprit de Philadelphie*, Seuil, Paris, 2010.

substantive de l'utilité sociale, en renvoyant vers une approche procédurale où la question est de voir qui, comment et sur quoi porte l'évaluation de l'utilité sociale.

Considérant ces trois approches, il est possible d'esquisser une définition de l'utilité sociale comme étant la capacité d'une structure d'ESS à remplir efficacement sa mission (acteur économique à finalité sociale) et de valoriser les impacts et effets externes positifs.

Si l'on ne prend en compte que la deuxième dimension (les impacts et effets externes), il y a un risque de rabattre l'utilité sociale à la problématique de la RSE (responsabilité sociale des entreprises). La RSE valorise les pratiques des entreprises de capitaux qui visent à internaliser ou compenser les effets externes sur leur environnement. L'utilité sociale tient compte également de l'intentionnalité des acteurs et de la finalité de la structure.

Il est possible d'identifier 5 dimensions potentielles pour construire des critères d'utilité sociale :

- économique (efficacité, création d'activités, réponse à besoin,...)
- sociale (insertion, égalité d'accès, diversité, mixité...)
- politique (co-construction de l'intérêt général, citoyenneté active, éducation populaire, débat public, démocratie participative,...)
- écologique
- territoriale (ancrage territorial)

II. Approche historique de la notion

L'utilité sociale peut-être repérée par trois moments politiques :

1. La fiscalité des associations : elle a été questionnée par les pouvoirs publics dans un contexte de croissance des activités commerciales des associations où la gestion désintéressée n'apparaît plus suffisante pour justifier dans tous les cas d'un régime fiscal spécifique. La réforme fiscale de 1998 dite « règle des 4P » (prix, produit, public, publicité) faisait par exemple explicitement référence à l'utilité sociale. Les critères « produit » et « public » désignent en creux l'utilité sociale d'une activité dès lors qu'elle permet l'insertion de public en difficulté et qu'elle répond à des besoins non satisfaits par le marché.

2. Les politiques d'emplois aidés dans le secteur non marchand

Les dispositifs emplois-jeunes, emplois d'utilité sociale du Plan Borloo, emplois tremplins de plusieurs régions aujourd'hui, mentionnent l'utilité sociale des emplois. Elle se caractérise ici de manière très générale par la réponse aux besoins non satisfaits et la volonté de permettre l'insertion professionnelle des publics en difficulté, notamment les jeunes. La principale limite est ici de réduire l'utilité sociale à l'emploi et à l'insertion.

3. Enfin, l'utilité sociale a été appréhendée à partir de l'ESS.

Les initiatives des acteurs de l'ESS ont été premières dans cette appréhension. Il est ainsi possible de considérer les processus d'agrément, de labellisation ou de certification privés puis publics - engagés depuis plusieurs années par les acteurs du bio, de l'équitable, de l'insertion, de la finance solidaire, ... - comme autant de tentatives de faire la démonstration, auprès des consommateurs comme des pouvoirs publics, de l'utilité sociale de leurs

productions en introduisant des critères sociaux et environnementaux à côté du seul critère prix. De fait, ces démarchent tendent à considérer que le statut n'est plus suffisant pour faire la démonstration du caractère solidaire ou durable du projet.

Du côté des politiques publiques, l'introduction s'est faite en deux temps :

- Du temps du Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire présidé par Guy Hascoët (2000-2002), le projet de Loi Cadre sur l'ESS comprenait un article sur la définition d'un label d'utilité sociale ouvrant à des possibilités d'exemptions fiscales et réglementaires. Cette loi-cadre n'a pas abouti.
- Il y a aujourd'hui de nouvelles discussions dans le cadre des suites données au rapport Vercamer en matière de labellisation.

L'enjeu n'est pas mince puisqu'il s'agit de savoir si un label d'utilité sociale comme critère de la définition du champ de l'ESS vient renforcer ou concurrencer l'approche statutaire de l'Economie sociale? Des entreprises à statut d'économie sociale peuvent-elles ne pas avoir d'utilité sociale? Des entreprises hors statut peuvent-elles être incluses et labellisées?

Les territoires n'échappent à ce genre de débats lorsqu'il s'agit par exemple de savoir si les entreprises à capitaux à finalité sociale sont ou non éligibles aux dispositifs locaux de soutien à l'ESS?

III. Enjeux pour les politiques publiques territoriales

1. L'utilité sociale est mobilisée pour définir le champ d'intervention d'une politique publique d'ESS. Les politiques territoriales d'ESS ont permis d'élargir les critères d'utilité sociale, en ne les limitant pas à l'approche insertion professionnelle de publics en difficulté induite par l'IAE. Dans les faits, l'utilité sociale se manifeste dans l'élaboration de critères d'un appel à projets.

2. Existe-t-il des passerelles entre les critères d'utilité sociale d'une politique territoriale et les autres politiques publiques, notamment en matière d'aide aux entreprises ou de commande publique ? Lorsque l'on introduit une clause sociale ou environnementale dans un marché public ou lorsque l'on module les aides aux entreprises en fonction de critères sociaux ou environnementaux, que fait-on sinon faire jouer des critères d'utilité sociale à côté du seul critère prix ?

3. Quelle lisibilité et capitalisation de toutes les démarches engagées sur le thème de l'utilité sociale ? On a en effet assisté ces dernières années à une multiplication des référentiels d'utilité sociale élaborés par des acteurs très différents comme : des réseaux d'entreprises (par exemple le Mouves), des réseaux sectoriels, des financeurs privés (par exemple France Active), des collectivités locales (exemple de critères d'appel à projets), des Fondations (par exemple le programme emploi de la Fondation de France) ainsi que des démarches d'évaluation (par exemple celles menées par Hélène Duclos)

Quelle méthodologie? Comment définir, comment évaluer, comment interpréter ?

2 positions méthodologiques sont toujours en tension dès lors qu'il est question d'évaluation de l'utilité sociale :

- les partisans d'une évaluation négociée, participative et qualitative, qui suppose une participation des parties prenantes et donc la prise en compte des valeurs de l'entreprise, de son fonctionnement, etc... . Cela permet de revisiter le projet de la structure, de mettre en cohérence des pratiques, et de mieux valoriser son impact.

Cependant, si elle permet de renforcer le projet des acteurs, elle risque de produire autant de critères d'utilité sociale que d'entreprises évaluées. Elle rend très difficile la comparaison entre entreprises dans et hors ESS. Une évaluation participative sur-mesure ne permet donc de construire une vision plus globale de l'utilité sociale de l'ESS dans un territoire.

Mais cette approche peut avoir une traduction politique: celle d'une politique de l'exemplarité. Les élus, techniciens et élus de l'ESS vont raconter des histoires à succès et mettre en avant des initiatives emblématiques. L'utilité sociale à valoriser au travers de récit, fiche d'expérience, débat public, guide est donc singulière à chaque initiative. D'un point de vue institutionnelle, la valorisation de l'utilité sociale passe par des politiques d'appui à l'évaluation des structures, permettant de renforcer les acteurs (ex des DLA) et de fournir des cas exemplaires.

- les partisans d'une évaluation comparative, plus externe, qui permet de renforcer les informations sur les acteurs de l'ESS, et de comparer, entre secteurs ou au sein d'un même secteur, les entreprises, voire les entreprises de l'ESS et les autres. Cette démarche vise à produire de l'information agrégée (nombre d'emplois créés, nombre de bénévoles mobilisés,..), et donc de mettre en évidence ce que l'ESS produit sur un territoire.

Entre les deux approches, les collectivités agissent souvent dans une position médiane, qui propose une évaluation contextualisée, négociée avec les acteurs. Avec quelques questions méthodologiques clés :

Qui et comment on définit les critères d'utilité sociale ?

Comment on apprécie ces critères? Quelles sont compétences nécessaires ? Quelles procédures d'interprétation des résultats ?

Quel est le coût de l'évaluation? (plus on fait du sur-mesure, plus cela demande du temps, des compétences,...)

Importance d'éviter à la fois l'écueil de l'utilité sociale couperet qui alourdit les procédures de contrôle et de gestion des structures de l'ESS sans avantages tangibles et l'écueil d'une utilité sociale reposant uniquement sur l'auto-évaluation des acteurs ne permettant ni comparaison, ni vision globale dans un territoire.

Pierre GISLAIN :

L'utilité sociale est effectivement le nœud du débat. Comment peut-elle permettre de supprimer certaines situations de blocage et de frein à l'innovation issue du monde de l'économie sociale? A Niort, il est temps de trouver des passerelles car il existe par ailleurs un vrai dynamisme.

Michel BRIAND :

La notion d'utilité sociale varie dans l'histoire. Aujourd'hui par exemple, les questions d'habitat groupés ou de circuits courts sont incontournables ce qui n'était pas le cas il y a 10 ans. Elle a une dimension historique incontournable, et souvent ce sont les acteurs de l'ESS qui contribuent à la faire évoluer.

Seconde intervention :
La caractérisation des entreprises sociales et solidaires en Haute-Normandie

Hélène CARRE, chef de projet ESS au Conseil Régional Haute-Normandie.

Contexte en Haute-Normandie sur les politiques de soutien à l'ESS: 70 études de faisabilité ont déjà été financées et environ 40 projets ont bénéficié d'aides au démarrage depuis 2006. L'aide du Conseil Régional est très conséquente, avec un budget annuel de l'ordre de 1 million 500 euros, dont 500KE d'appels à projets, ce qui pose plusieurs problèmes :

- Dimension concurrentielle : à partir de quel moment une structure est dans l'ESS ? La Haute-Normandie est dans cette politique d'exemplarité vue précédemment.

- Le Conseil Régional a besoin aujourd'hui d'identifier l'ESS pour mieux la promouvoir. Donc aujourd'hui le principal besoin de la Région est celui de la définition de critères précis. En effet, dans le cadre d'une aide au démarrage ou une étude de faisabilité, l'intervention se fait en amont, au début de l'activité. Il y est plus difficile de repérer les « bonnes pratiques ».

Lydie BRIDE, directrice de l'ADRESS :

L'ADRESS a été créée en 2005 sous l'impulsion du Conseil Régional et des acteurs du territoire.

Très vite, a émergé une demande des entrepreneurs du territoire de reconnaissance, de lisibilité, en parallèle à une demande d'identification issue des collectivités territoriales.

En 2009, l'ADRESS a lancé une démarche participative cofinancée par la Région, l'Etat et la CDC, pour mettre en évidence au sein des entreprises ce qui était significatif.

Un groupe de travail extérieur à l'ADRESS et diversifié afin d'avoir des personnes qui n'appartiennent pas au monde de l'ESS ou qui n'y sont pas quotidiennement : membres du Conseil de Développement et du Conseil Economique et Social Régional, acteurs de l'économie classique, collectivités, ...). Près de 80 structures ont participé à cette démarche.

Ce groupe de travail a rédigé un recueil des pratiques sur le territoire. C'est donc un recueil d'exemples, d'initiatives individuelles. Il n'est pas encore possible d'en faire une généralisation (c'est l'objectif que l'ADRESS s'est fixé actuellement).

Le groupe de travail n'a pas voulu travailler sur le repérage de critères, afin de ne pas sanctionner ou enfermer dans des cases, et permettre l'initiative et l'innovation, mais plutôt sur des points de repère.

Dans l'ADRESS, ce recueil sert de base de travail pour l'accueil des porteurs. Pour le compléter, l'agence a noué un partenariat avec l'institut Godin, en participant à la phase test d'un tableau de bord des pratiques solidaires. À terme, l'agence souhaite proposer un outil de type démarche progrès aux entreprises sociales et solidaires de Haute-Normandie.

Au-delà, il est un des éléments de dialogue avec le Conseil Régional, permettant de construire un maillage entre l'appel à projets du Conseil Régional et l'ADRESS dans le cadre de ses missions de soutiens aux porteurs de projets.

Hélène CARRE :

La Région souhaite s'approprier ce travail pour:

- sélectionner les structures ayant répondu à l'appel à projets. A permis de cibler des éléments en terme de finalités et de pratiques, et de travailler sur un « faisceau d'indices »
- intégrer ces éléments dans le cadre de l'accompagnement réalisé par l'ADRESS auprès des lauréats, pour la réalisation de l'étude de faisabilité. Une formation à l'ESS d'une semaine par mois est prévue.
- Reste à faire le travail d'évaluation post création. Il serait intéressant de faire évaluer aux acteurs leur propre utilité sociale au cours de cette formation.

Lydie BRIDE :

Il y a une vraie démarche de co-construction, et un important travail de mise en cohérence d'approche, car plusieurs intervenants sont en contact avec les porteurs de projet. Ce travail doit aussi permettre de construire une plus grande cohérence dans le parcours des porteurs de projet ESS.

Les documents (rapport et document de synthèse) sont disponibles sur le site de l'ADRESS, rubrique documentation: <http://adress-hn.org/>

Et sur le site du RTES, <http://www.rtes.fr/Haute-Normandie-Entreprises>

Question: Y a t'il eu 2 ou 3 points forts qui se sont dégagés, ou des points de controverse?

Lydie BRIDE:

Il n'y a pas eu de controverse, le fait que les statuts ne soient pas l'entrée première a été acté sur le territoire. Les points forts: citoyenneté et travail collectif; plus-values économiques et territoriales; articulation des ressources

Michel BRIAND:

Il y a peu ont eu lieu les Rencontres d'Autrans, les rencontres des acteurs de l'internet. C'est intéressant de regarder ce que les uns et les autres appellent innovations sociales (<http://www.autrans.net/>)

Charlotte MILLEREAUX:

Ce même type de démarche a t'il été mené pour d'autres politiques?

La spécificité de l'ESS est qu'il s'agit d'une politique plutôt jeune et innovante. Mais il y a d'autres exemples de démarche participative, par exemple dans le cadre du SRDE.

Troisième intervention :
Les critères d'utilité sociale dans la politique régionale de soutien à l'ESS en PACA
Pascal BIANUCCI

J'ai retrouvé beaucoup de nos questionnements dans la présentation de la démarche en Haute-Normandie.

L'ESS en PACA a très vite été porté politiquement par l'ancien vice-président Philippe CHESNEAU.

PROGRESS : le soutien à une démarche progrès

La politique s'est structurée en 2007, en s'appuyant sur une démarche participative, un « séminaire permanent », qui a réuni plusieurs milliers d'intervenants, citoyens, entrepreneurs, universitaires, réseaux, politiques,..., sur une logique de recherche de moyen terme.

Ce travail était axé sur l'identification de critères de reconnaissance (critères n'est pas le bon terme, on y reviendra), pour repérer des projets qui relevaient du champ d'intervention du Conseil Régional. Les acteurs ont produit 40 critères, 9 ont été retenus.

Le choix a été de ne pas avoir une entrée par le statut (cela a été le principal point de discord) et de valoriser le caractère innovant et territorial des projets.

Dans la pratique, cela a été compliqué d'appliquer ces critères, et plusieurs chantiers ont du être menés:

1^{er} chantier: se créer une culture commune : comment développer une culture commune au sein même du service à la Région (ESS était rattachée à l'Emploi à l'origine, ce qui induit une certaine vision; rattachée aujourd'hui au développement économique, emploi, innovation, recherche,..., ce qui élargit les représentations)? Comment harmoniser l'instruction des projets?

Un groupe de travail, animé par Maurice Parodi et l'Atelier Coopératif et associant les réseaux, a été chargé de fournir aux services une grille de lecture par rapport au projet.

Une production de 6 ou 7 pages a été réalisée, et 6 critères sur les 9 sont ressortis, et ont été déclinés.

2^{ème} chantier: confronter les 6 critères à la logique de volume et de délai d'instruction propre au Conseil Régional: 2 chargés de mission pour 450 demandes par an, hors IAE et SAP (budget annuel à l'époque de 4 millions d'euros). Il a donc fallu faire un important travail de simplification, et **harmoniser les pratiques**. Une série de questionnements par rapport au dossier permet de donner un avis technique circonstancié.

La logique aujourd'hui est de ne plus s'appuyer sur une logique de critérisation mais plutôt sur une logique de repérage des points de progrès sur la finalité et/ ou sur les pratiques des projets.

En partant d'une vingtaine de questionnements de base, renforcée par une approche sectorielle.

Cette harmonisation a permis la création d'une culture commune minimale indispensable dont les effets vertueux ont été combinés à ceux de la formation des agents et techniciens instructeurs. Avec le turn over interne, faire perdurer la culture est toujours d'actualité et on passe par les mêmes moyens.

Cependant, on reste toujours dans une logique (contrainte) de flux tendu et de volumes, avec une instruction permanente. Aller au plus simple est un écueil sur lequel on est en vigilance permanente.

Aujourd'hui le Conseil Régional souhaite avoir un guide de référence (2nd semestre) et il y a une forte demande d'agrégation des résultats, des impacts positifs.

3^{ème} chantier: il réside dans la logique de conventionnement d'objectifs, qui est passée de critères quantitatifs à une obligation de moyens (meilleure prise en compte des bénéficiaires, bilan sociétal, relation partenariale, concurrence, emplois, gouvernance collective,...). La moitié des interventions se fait dans le cadre de conventionnement 3 ans, ce qui permet de définir des engagements dans la durée, pouvant être revus. Mais le problème est celui de fixer le bon objectif au projet spécifique.

Pierre GISLAIN :

Comment faites-vous pour repérer les projets dès leur phase d'émergence?

Pascal BIANUCCI :

En PACA, la Région soutient depuis 2008 un réseau régional d'accompagnement des porteurs de projet, et initie une démarche de qualification des acteurs de l'accompagnement. La Région a également noué des partenariats avec une association comme Voisins et Citoyens en Méditerranée, pour une meilleure prise en compte des projets collectifs très en amont. Ce maillage commence à être très efficace. La Région cofinance également la mesure 4.2.3. (2 millions d'euros), qui est un gros vecteur de repérage d'initiatives.

Philippe MIGNARD :

Avez-vous trouvé le moyen d'associer les mairies ?

Pascal BIANUCCI :

Le Conseil Régional travaille aussi à la construction d'un CLDESS (Contrat Local de Développement de l'ESS) avec d'autres collectivités afin de se mettre en lien avec d'autres acteurs, pour le repérage des projets, La difficulté ici réside dans le fait que ce partenariat entre collectivités dépend de la volonté politique du cocontractant. Enfin, la Région travaille à l'instauration d'un volet ESS dans chaque contrat.

Jacques LE PRIOL :

A la région Aquitaine, le choix a été fait de laisser l'instruction des projets à chaque service concerné (ex. culture,...). L'ESS a un budget relativement faible, les partenariats permettent de faire avancer les choses.

Pascal BIANUCCI :

La Région PACA a fait le choix politique de centraliser l'ESS sur un seul service. Cela permet peu à peu de transférer l'outillage et la méthodologie dans les autres services (culture, sports, environnement,...). D'ailleurs, la logique de prise en compte de l'utilité sociale commence à apparaître dans certains autres services, sans pour autant conditionner les aides à ce critère, mais au moins pour valoriser des projets. On voit émerger une dynamique de transversalité.

CEDRE : un nouveau dispositif pour soutenir les bonnes pratiques

Un nouveau dispositif est en cours de réalisation et sera parallèle à la démarche progrès. Il ciblerait uniquement le changement d'échelle et non plus le démarrage ou l'investissement. Ce nouveau dispositif s'appelle le CEDRE (Contrat d'Expérimentation pour le Développement Responsable de l'Emploi).

L'objectif est d'appuyer au changement de cap et de taille des TPE, PME, notamment issues de l'ESS mais pas seulement, sur une logique d'économie responsable, et sur l'exemplarité de la démarche.

La logique de sélection des projets sera plus forte. Il est prévu une 1ère dotation de 3 millions 500 euros, permettant de soutenir une vingtaine de projets (soutien de l'ordre de 150 à 200 KE sur 3 ans).

Pour cela, le Conseil Régional travaille avec un opérateur (ESIA, le fonds France active en PACA) pour mettre en place un outil qui permettra d'objectiver ce choix.

3 dimensions ont été identifiées:

- solidarité (emploi, formation, GPEC, insertion, handicap, discrimination,...)
- responsabilité (interne et externe: processus de décisions avec salariés, management, circuit-court, accessibilité de l'offre, partage de la VA, moyenne des 5 plus hautes rémunérations,...)
- territoire (intégration dans les politiques publiques, cohérence avec ces politiques, territoires prioritaires, impact environnemental, économique territorial, ancrage dans un réseau, complémentarité,...)

Méthode: 3 indicateurs sont notés, de 0 à 3, pour chaque dimension. On évalue le projet à partir du nombre d'indicateurs sur lequel il y a des réponses (sachant que s'il n'y a aucune réponse sur les indicateurs, le projet n'est pas retenu). Le projet est conventionné pour 3 ans mais évalué chaque année. Si l'année suivante la réalisation n'est pas bonne, il y aura avertissement, voire fin de conventionnement au bout des trois ans. Ce système de notation devrait permettre de rendre visible sur un diagramme les progrès d'une structure en figeant un point de départ. Cela permet aussi d'évaluer, d'objectiver et donc aussi politiquement de défendre le mode d'intervention.

Certains secteurs sont exclus d'office du dispositif : la formation, les ETTI, les GEIQ, les consultants. A l'inverse les secteurs prioritaires sont ceux engagés dans un PRIDES.

Organisation prévue: le fonds territorial France Active ESIA intervient dans la pré-instruction des candidatures, étudie la faisabilité du plan de développement économique et vérifie les critères d'éligibilité, et présente au comité d'engagement. Après validation par le comité d'engagement, les services de la région instruisent le dossier, et le présente en commission permanente.

Le premier comité se réunira en Juin pour les premiers projets (objectif de 20 projets soutenus sur 3 ans). Ce comité est composé du Conseil Régional, de réseaux d'ESS, d'entrepreneurs, de financeurs, de la CCI,... . On retrouve cette volonté de sortir de l'entre-soi, d'une sélection politique d'entre soi. La sélection doit être concrète sur de la réalisation et pas sur de l'affichage et du discours.

NB: depuis 98, les aides aux entreprises de la Région PACA sous forme de subventions sont conditionnées par des critères RSE, DD et impact en emplois.

Témoignages croisés :

Jacques LE PRIOL :

En Région Aquitaine, la démarche est issue des travaux de Culture et Promotion, animée par Hélène Duclos. L'ESS est délimitée par une entrée statutaire, en incluant également l'IAE (hors sanitaire et social et médico-social). Une grille a été créée dans le cadre d'un appel à projet « Mutualisation » à destination des porteurs de l'ESS⁵. Elle n'est pas abordée sous l'angle utilité sociale mais une batterie d'indicateurs, liée à un sociogramme, a été élaborée afin de définir l'éligibilité des porteurs de projet.

5 dimensions ont été identifiées (dimension économique, dimension environnementale, dimension sociale, dimension politique et dimension sociétale). Chacune de ces dimensions est déclinée en 3 ou 4 items plus précis (ex. démocratie interne, égalité des chances,...), items dont on précise s'ils sont intégrés aux objectifs du projet, avec des impacts positifs, sans objet, ou impacts négatifs.

La grille complétée permet de réaliser un sociogramme, qui est la base de discussion du jury. La grille est dans le dossier d'appel à projets, et est également utilisé pour le rapport d'activités de l'appel à projet. Cette grille a été reprise par différents autres services à la Région (développement économique, innovation, développement durable,...), mais on attend les retours.

L'aide porte dans un 1er temps sur une phase d'ingénierie, de quelques mois, avec une aide de 8 000 euros maximum, puis sur l'expérimentation (aide de 30 000 euros la 1ère année), et 20 000 euros la suivante. 35 projets ont été accompagnés en 3 ans. Par exemple, l'appel à projets a permis la structuration régionale du réseau des AMAP, ou la création d'une fonction commerciale pour plusieurs associations et SCOP. Parmi les échecs, certains liés au domaine d'activités (monde culturel) ou qui s'expliquent par des problèmes de gouvernance.

Christine MERCIER :

La dimension territoriale n'est pas affichée dans ce dispositif ?

Jacques LE PRIOL :

Le seul critère qui relaie la dimension territoriale est celui d'une relation forte avec une collectivité locale. La dimension territoriale n'est pas perçue comme une priorité, la politique de Pays par exemple est proche du néant. Cependant, il existe en Région un Pôle de Coopération territorialisée très intéressant, à Tarnos, où se retrouvent CRES, URSCOP, France Active, avec un restaurant inter-entreprise... .

Le budget de l'ESS est de 500 000€ dont 320 000€ d'aide directe, alors qu'il est de 2,5 millions d'euros pour l'IAE (avec 7 personnes)

Les jurys d'analyse des projets sont composés : du vice-président du Conseil Régional, la CRES, l'URSCOP, le réseau de l'IAE, Aquitaine Active, le Crédit Coopératif,

Aujourd'hui, la question qui se pose est celle du choix entre aller vers un dispositif de droit commun, ou faire porter l'appel à projets par un acteur.

Chantal AMIC :

Le Conseil Général de l'Oise est en période de structuration de sa mission Economie Solidaire, autour du Schéma Départemental de l'Economie Solidaire. Le mot solidaire a son importance car c'est une réelle volonté politique de soutenir l'économie solidaire, car les

5 Voir en annexe la grille utilisée

élus ne voyaient pas la plus-value pour un Département d'accompagner l'économie sociale, le milieu associatif étant déjà accompagnée par le Département, et les mutuelles et coopératives n'ayant pas besoin de celui-ci. Solidaire est donc un réel parti pris, en s'appuyant beaucoup sur l'IAE au début, puis d'autres acteurs ont été rencontrés (recycleries, AMAP, ...).

Suite à ces réunions avec ces acteurs (ainsi qu'avec des représentants des mutuelles,..), le champ a été délimité, et un schéma de développement élaboré.

Une des premières étapes prévues dans ce schéma est de définir ce qu'est pour les acteurs l'économie solidaire, en s'appuyant sur les pratiques. Dans ce cadre, le département a noué un partenariat fort avec l'Institut Godin. La définition plutôt politique de l'Economie Solidaire sera sans doute simplifiée avec l'Institut Godin dans le cadre de la création d'un tableau de bord.

Le département est plutôt dans une démarche d'accompagnement, de mise en synergie que dans l'aide économique directe. L'action complètera ainsi celle de la Région.

L'objectif est d'amener toute la collectivité vers l'économie solidaire et de structurer toutes les politiques du département autour de l'économie solidaire, faire en sorte que chacune des directions intègre l'économie solidaire. Cela permettrait aussi de dépersonnaliser un peu l'ESS, liée aujourd'hui à un élu et une technicienne. Pour l'instant cette initiative impacte de plus en plus le service économie du département, où il n'y avait pas forcément de critères ou d'indicateurs.

Il n'y pas encore de ligne budgétaire spécifique à l'économie solidaire, puisqu'elle est abordée de façon transversale. Mais c'est une commande politique fortement soutenue, au même titre que l'agenda 21. Dans ce cadre il y a interaction entre le département et la région, puisqu'une convention d'application spécifique à l'économie solidaire va être signée en février 2011. Les clauses ont permis de structurer l'action du département et un groupe projet, sous l'autorité du DGS, a été invité à faire des propositions.

Pascal BIANUCCI :

En PACA il a fallu aussi batailler sur la question de la transversalité, au niveau des élus et des techniciens, et composer avec les différentes directions. Aujourd'hui c'est le service ESS qui est sollicité pour des conseils, aides,... L'entrée technique a permis de gagner du temps et de développer une co-instruction.

Sandrine LOGARIDIS :

A Nantes, l'ESS est animée par les Ecosolies, qui sont organisées en secteurs. Les projets sont repérés par ces animateurs, en lien avec la ville de Nantes. Un comité, composé de partenaires, des Ecosolies et du chargé de mission ESS, rend un avis, outil pour le comité d'organisation interne à Nantes Métropole et le comité de pilotage des élus insertion emplois. Le projet est ensuite présenté en commission.

Il n'y a pas vraiment eu de formalisme autour des critères d'utilité, ce qui empêche d'avoir une visibilité sur comment l'ESS impacte les politiques publiques.

La décision a donc été prise d'engager une démarche d'évaluation de l'appel à projets et des Ecosolies, co-construite avec partenaires, élus, services et autres collectivités. Cela va permettre de formaliser les critères d'utilité sociale (un travail a déjà été engagé dans le cadre d'une charte de progrès, prévue dans le plan triennal, mais elle n'a pas encore été validée).

Nantes métropole est beaucoup intervenue au début sur l'émergence et l'innovation sociale. Aujourd'hui la métropole est confrontée à l'accompagnement de projets déjà existants. La valorisation de l'ESS passe par une formalisation et une critérisation.

Patricia ANDRIOT :

En Haute-Marne, une démarche d'évaluation et de réflexion sur le projet a été lancée par une quarantaine d'associations. Dans un contexte marqué par la raréfaction des crédits publics, une logique de gestion et de contractualisation avec de + en + d'appels d'offre, et d'émergence d'autres modèles économiques, une quarantaine d'associations et de réseaux ont décidé de se poser ensemble la question: comment on fait valoir notre différence?

Quand ce travail a été réalisé, ils ont interpellé la Région, des communautés d'agglomération,... La Région a décidé de s'appuyer sur cette démarche pour aller vers d'autres formes de modèle économique?

Il y a aujourd'hui une réelle volonté de changer d'échelle et donc d'aller plus loin que l'approche économique traditionnelle: jusqu'ici, la Région a cherché à outiller des acteurs de l'ESS avec une entrée très économique. Comment aujourd'hui valoriser et permettre la prise de conscience du secteur associatif? Comment aller plus dans le dialogue entre acteurs de l'ESS et entreprises sous statut classique ayant des pratiques intéressantes?

Jacques LE PRIOL :

Les Régions ont longtemps voulu prendre l'ESS sous l'angle du développement économique mais aujourd'hui elles reviennent à la question de l'utilité sociale.

Christine MERCIER :

La journée m'a renvoyé au travail que nous menons en Bretagne autour des Pôles d'ESS dans les pays, pour lesquels la CRES anime la mutualisation et la mise en réseau des acteurs sur les territoires. Afin de voir ce que ces pôles produisent au bout de 3 ans, les questions d'évaluation de l'utilité sociale, sans nécessairement le dire comme ça, pourraient être utilement intégrées.

Philippe MIGNARD :

A Clichy la Garenne, l'utilité sociale est un thème encore prospectif, en cours de discussion. Cette journée va permettre de décider ce qu'on y met ou pas.

Tristan CAILLER :

A Brest Métropole, un nouvel appel à projet a été mis en place et permet de relancer le débat autour des critères de soutien à l'émergence des projets (budget de 1000 euros par projet pour 10 projets).

Sandrine LOGARIDIS:

Nous sommes souvent confrontés à une question rarement posée, celle de la temporalité et du cycle de vie décalé entre un projet (long terme) et une politique publique (temps d'un mandat le plus souvent).

Laurent FRAISSE :

Quelques points de conclusion qui me semblent importants:

- la journée met en évidence qu'il y a une matière importante à capitaliser sur utilité sociale et collectivités locales. On passe souvent d'une politique d'appui à l'émergence à une politique de consolidation et de changement d'échelle, l'utilité sociale n'est donc pas mobilisée de la même façon.
- un travail de capitalisation sur les dimensions et les différents critères est important à réaliser. Derrière l'impression d'une forte hétérogénéité, on a sans doute des constantes.
- il faut rester vigilant sur le risque de cloisonnement, notamment avec l'IAE qui a souvent financements spécifiques. Il y a intérêt aujourd'hui au dialogue pour ouvrir l'IAE, en crise et qui a parfois des difficultés à prouver une autre utilité sociale que l'insertion.
- instruction / évaluation impact: la question de l'instruction, des compétences, de la culture commune, est revenue à plusieurs reprises. Impression que cela passe plutôt bien au moment de l'instruction, mais que les démarches d'évaluation sont à consolider. Et la question suivante est de mesurer ce que cela produit sur le territoire. Et comment une grille d'évaluation d'un projet peut-elle être utilisée dans le cadre d'une grille d'évaluation d'une politique?